

## Виборча Рада UA

### Аналіз передвиборних програм найрейтинговіших кандидатів в президенти

Оцінювати рівень популізму передвиборних програм кандидатів ми вважаємо за потрібне, виходячи з описаного кола конституційних повноважень Президента і його ролі гаранта додержання Конституції.

Колегіальним рішенням Виборчої Ради UA було узгоджено обрати для аналізу програми 4 кандидатів, а саме Анатолія Гриценка, Володимира Зеленського, Петра Порошенка та Юлії Тимошенко.

Розташування кандидатів в таблицях відбувається в алфавітному порядку за прізвищем.

Відповідно до розробленої методології Виборча Рада UA не вважає популістськими ті обіцянки з програм кандидатів, які:

1. стосуються реалізації Президентом своїх конституційних повноважень та відповідають іншим сформульованим вище критеріям;
2. не стосуються реалізації Президентом своїх прямих конституційних повноважень, але сформульовані коректно з точки зору встановленої в Україні форми правління («подам законопроект про ...») або виключають пряму відповідальність кандидатів за їх виконання або досягнення (звороти на кшталт «докладу зусиль ...», «сприятиму ...» і так далі).

Відповідно, популістськими вважаються такі обіцянки з програм кандидатів, які:

1. належать до кола конституційних повноважень Президента, але реалізація яких залежить також від інших владних суб'єктів або ж є, на нашу думку, нереалістичною або малоімовірною протягом строку президентських повноважень;
2. реалізація яких не належить до сфери конституційних повноважень кандидатів і не відповідає іншим визначеним вище критеріям.

Насамперед, наведемо загальну інформацію про програми кандидатів. В кожній з них ми визначили певну кількість змістовних положень, частина з яких має характер обіцянок, а частина — декларативних тверджень.

**Таблиця 1.** Загальна кількість положень (реальна кількість тез може бути меншою, оскільки певні положення можуть зустрічатися в тексті програми неодноразово)

	Гриценко	Зеленський	Порошенко	Тимошенко
Державний лад, конституція, корупція, судоустрій	8	8	0	7
Зовнішня політика, повернення окупованих територій	4	2	7	8
Національна безпека і оборона	5	1	2	2
Економіка і соціальна сфера	30	25	20	32
Культурно- гуманітарна сфера, суспільна і регіональна політика	5	3	5	6
<b>Всього</b>	<b>52</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>55</b>

Найменша кількість положень зафіксована в програмах П. Порошенка (34), оскільки значна частина програми присвячена опису досягнень за президентський термін, що спливає.

Нижче наведено аналіз програм кандидатів відповідно до критеріїв, визначених вище.

### **Конституційність**

Оцінюючи програми кандидатів на відповідність цьому критерію, ми, по-перше, розглядаємо те, якою мірою кандидати збираються гарантувати виконання норм Конституції і працювати в її межах, і, по-друге, те, як обіцянки кандидатів співвідносяться з конституційними повноваженнями Президента.

Програми всіх кандидатів, окрім П. Порошенка, містять положення, що передбачають внесення змін до Конституції України. Так, Ю. Тимошенко обіцяє скоротити кількість депутатів Верховної Ради, два кандидати (Ю. Тимошенко і А. Зеленський) пропонують скасувати недоторканість високопосадовців, А. Гриценко пропонує ліквідувати дуалізм виконавчої влади.

В цьому ми вбачаємо відхід від критерію конституційності, адже насамперед кандидати мали б викласти в програмах своє бачення того, як вони впроваджатимуть в життя свої обіцянки, виходячи із закріплених зараз повноважень Президента. Некоректно і нечесно

робити виборцям обіцянки, які не є здійсненими без змін до Конституції (наприклад, в напрямі посилення повноважень Президента). Також, більшість кандидатів положення про зміну Конституції формулюють у такий спосіб, наче Президент може одноосібно вносити до неї зміни, ігноруючи інших учасників конституційного процесу. Лише В. Зеленський вказує в програмі, що підготує та внесе до Верховної Ради пропозиції щодо змін до Конституції. Щоправда, він по суті обіцяє подати ці пропозиції у вигляді окремих законопроектів, а не у вигляді законопроектів щодо внесення змін до Конституції, а це неконституційно.

Всі без винятку кандидати в своїх програмах не обмежуються лише обіцянками в рамках конституційних повноважень Президента, більше того, обіцянки в рамках цих повноважень становлять суттєву меншість всіх обіцянок. Так, лише приблизно 26% всіх положень з програми П. Порошенка присвячені сферам зовнішньої політики, національної безпеки і оборони. Відповідний показник у всіх інших кандидатів ще нижчий: бл. 19% в програмі Ю. Тимошенко, бл. 18% — А. Гриценка, бл. 8% — В. Зеленського. Відповідно, кандидати непропорційно багато уваги приділяють сферам, в яких Президент згідно з Конституцією не має повноважень. Так, питанням економічного розвитку і соціального захисту присвячено понад 50% положень в програмах всіх кандидатів: зокрема (бл. 58%) в програмах Ю. Тимошенко та А. Гриценка. Прикладами соціально-економічних обіцянок можуть слугувати такі положення:

- «Ми збільшимо обсяги допомоги при народженні і догляді за дитиною...» (П. Порошенко);
- «У перший місяць роботи нового президента будуть зменшені ціни на газ у 2 рази» (Ю. Тимошенко);
- «Ми підвищимо пенсії до економічно обґрунтованого рівня, що справедливо врахує трудовий внесок і кваліфікацію. Середня зарплата в Україні буде понад 700 євро ...» (А. Гриценка);
- «Відновимо програми молодіжного житлового кредитування» (В. Зеленський).

В усіх наведених вище прикладах Президент не має конституційних повноважень, щоб самостійно виконати такі обіцянки. Всі вони передбачають або збільшення видатків до бюджету, або зменшення надходжень до нього, а отже повинні відобразитися в бюджеті, проект закону про який розробляє і вносить до Верховної Ради Кабінет Міністрів України, а не Президент. В інших випадках Президент може лише вносити законопроекти до Верховної Ради, але кандидати майже ніколи не беруть до уваги цю дрібничку. Такий підхід лише посилює у виборців, які здебільшого мають вкрай поверхові знання про конституційні повноваження Президента, хибне уявлення про майже нічим не обмежену всемогутність Президента, дезорієнтує їх, а також провокує змагання в популізмі між самими кандидатами.

Таке домінування соціально-економічного порядку денного (який ми розуміє широко, включаючи в нього також питання енергетики, транспорту, земельні відносини, податки тощо), найімовірніше, пов'язано із складним соціально-економічним становищем країни і, відповідно, великим запитом суспільства (переважно все ще патерналістського у своєму баченні стосунків між державою і громадянином) на покращення соціальних стандартів, підвищення рівня життя, розвиток соціальної сфери (освіта, медицина) тощо. Попри те, що Президент не має конституційних повноважень в соціально-економічній сфері, кандидатам важко втриматися від роздавання обіцянок, оскільки доводиться змагатися в щедрості з конкурентами.

**Таблиця 2.** Частка непопулістських положень в програмах кандидатів в соціально-економічній сфері (не всі непопулістські положення є відверто популістськими: частина з них є загальними твердженнями, які тут не враховані)

	Кількість	%
<b>А. Гриценко</b>	0/30	0%
<b>В. Зеленський</b>	1/25	4%
<b>П. Порошенко</b>	3/20	15%
<b>Ю. Тимошенко</b>	1/32	~3%

**Таблиця 3.** Частка непопулістських положень в програмах кандидатів

	Кількість	%
<b>А. Гриценко</b>	9/52	~17%
<b>В. Зеленський</b>	5/39	~13%
<b>П. Порошенко</b>	9/34	~26%
<b>Ю. Тимошенко</b>	10/55	~18%

### **Чіткість та ясність формулювання**

В програмах всіх кандидатів трапляються положення, які є декларативними за змістом і є радше баченням кінцевого результату якогось процесу, а не викладом способу його досягнення. Візьмемо для прикладу положення з програми В. Зеленського «Професійна армія має стати школою лідерства і свободи». Положення такого типу є небажаними в програмах кандидатів: навіть якщо з них можна зрозуміти, яку проблему хоче вирішити кандидат і якого бажаного результату він прагне досягнути, але геть не зрозуміло, як саме він збирається це робити. Загалом, нечітких, загальних і неконкретних положень в програмах кандидатів багато: «лідерами» тут є В. Зеленський (11 з 39 положень). Менше таких заяв у П. Порошенка (4), А. Гриценка (1), Ю. Тимошенко (0).

### **Відповідність можливостям**

Оцінити реалістичність обіцянок кандидатів доволі складно, адже ми не знаємо, як розвиватиметься ситуація в Україні в наступні 5 років. Тому оцінки реалістичності виконання тих чи інших обіцянок кандидатів є досить суб'єктивними. Так чи інакше, але, на нашу думку, занадто часто обіцянки кандидатів нереалістичні. Так, наприклад П. Порошенко обіцяє, що Україна в 2023 році подасть заявку на вступ до ЄС і отримає ПДЧ щодо членства в НАТО. Враховуючи низькі темпи імплементації Угоди про асоціацію вважаємо, що така обіцянка є щонайменше занадто оптимістичною. Щодо ПДЧ щодо членства в НАТО, то збройний конфлікт з Росією також робить цю перспективу малоімовірною. Ю. Тимошенко своєю метою в програмі визначає «досягнення рівня середньої заробітної плати Польщі у доларовому вимірі». З огляду на те, що середня заробітна плата в Польщі станом на кінець 2018 року в 4,45 рази перевищувала середню зарплату в Україні, досягнення цієї мети видається малоімовірним. Деяко менш нереалістичними є обіцянка А. Гриценка збільшити середню зарплату до 700 євро. Президент має деякі з цих повноважень, але, на нашу думку, ці обіцянки є нереалістичними.

### **Відповідність актуальним державним задачам**

Кандидати неоднаковою мірою висвітлюють різні проблеми в своїх програмах. На нашу думку, в програмах кандидатів занадто часто оминаються проблеми, що є важливими на нинішньому етапі розвитку України.

Так, в програмі П. Порошенка повністю ігноруються такі важливі теми, як боротьба з корупцією (яку за всіма опитуваннями українці вважають однією з найбільших проблем в Україні), реформа енергетичного сектору, безробіття, низька якість державного управління, проблема тарифів, реформа банківського сектору, пенсійна реформа, проблеми зовнішньої політики (окрім стосунків з ЄС, НАТО і РФ), запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення, послаблення тиску на бізнес і позбавлення СБУ впливу на економіку, цифровізація публічних послуг, розвиток інфраструктури та транспорту. Зауважимо, що кандидат проігнорував ці проблеми не тому, що уникав обіцянок в сферах, що виходять за межі конституційних повноважень Президента, адже, наприклад, інших обіцянок соціально-економічного характеру в програмі вистачає.

В програмі Ю. Тимошенко не висвітлені такі проблеми, як відносини з ЄС та євроінтеграція, відносини з НАТО, зовнішня політика, запровадження ринку землі, цифровізація публічних послуг.

А. Гриценко в своїй програмі не приділяє уваги таким сферам, як відносини з ЄС та євроінтеграція, відносини з НАТО, розвиток інфраструктури і транспорту, податкова система.

В програмі В. Зеленського не висвітлені проблеми відносин з РФ, зовнішньої політики, децентралізація і увесь комплекс гуманітарних і культурних проблем (мова, підтримка національної культури, підтримка національної єдності тощо).

### **Обмеження чітким терміном**

Кандидати здебільшого не вказують чітких на строки виконання своїх обіцянок. Винятки нечисленні. Так, П. Порошенко стверджує в своїй програмі, що протягом наступних 5 років України повинна стати лідером аграрного сектору, регіональним лідером індустріального розвитку тощо. Ю. Тимошенко кілька разів в програмі обіцяє добитися поставлених цілей за 5 років президентського терміну (досягти рівня середньої заробітної

плати як в Польщі, підвищити заробітну плату медиків до рівня заробітної плати медиків в Польщі, підняти заробітну плату освітян і працівників культури до європейського рівня). А. Гриценко стверджує, що повернення окупованих територій можливо протягом 5 річного терміну без «особливих статусів» дипломатичними, воєнними, економічними, санкційними засобами спільно із зарубіжними партнерами.

Сама по собі відсутність чіткої часової прив'язки конкретних обіцянок не є великою вадою програм, але в поєднанні з тим, що в програмах дуже багато нечітких і невимірюваних (дивіться нижче) положень це дає додаткові підстави сумніватися в реалістичності виконання програмних положень.

### Вимірюваність

Значна частина положень в програмах кандидатів не містить чітких показників і тому не відповідає критерію вимірюваності. Оцінити виконання таких положень складно або взагалі неможливо. Як приклад можна навести такі положення:

- «Розпочнемо масштабну програму ремонту медичних закладів» (П. Порошенко): не зрозуміло, що означає «масштабна» — 100, 1000 чи 10000 медичних закладів?
- «Ми піднімемо заробітні плати освітян — вихователів, вчителів, бібліотекарів та викладачів — до європейського рівня» (Ю. Тимошенко): що таке «європейський рівень» — середній по Європі, по ЄС, рівень Норвегії чи рівень Албанії?
- «Буде чесна й ефективна митна політика» (А. Гриценко): як оцінити чесність і ефективність?
- «Професійна армія має стати школою лідерства і свободи. Армія повинна бути престижною службою» (В. Зеленський): як визначити стан виконання цієї обіцянки?

Загальна оцінка програм кандидатів наведена в таблиці 4.

**Таблиця 4.** Загальна характеристика програм кандидатів

	<b>Сильні сторони</b>	<b>Слабкі сторони</b>	<b>Загальна характеристика:</b>
<b>А. Гриценко</b>	В програмі майже немає декларативних положень.  Наявна програмна теза, що визначає більш менш чіткій (5 років) строк	В програмі не охоплено кілька важливих проблем (напр., відносини з ЄС і НАТО).  Велика кількість популістських обіцянок і положень в програмі.	Кандидат пропонує ліквідувати дуалізм виконавчої влади та внести низку інших змін до Конституції. Великий наголос в програмі робиться на боротьбі з корупцією і на деолігархізації економічної і політичної системи. Кандидат виступає за посилення державного впливу на

	повернення тимчасово окупованих територій.	<p>В програмі присутні нечіткі, нереалістичні і невимірювані положення.</p> <p>Містить положення щодо зміни Конституції, що не входить до повноважень Президента.</p>	економіку і за розширення соціальних функцій держави.
<b>В. Зеленський</b>	В програмі акцентується увага на необхідності звернення Президента до Верховної Ради, щоб змінити Конституцію, а не одноосібно.	<p>В програмі не охоплено низку важливих проблем (відносини з РФ і ЄС, культурно-гуманітарні проблеми тощо).</p> <p>Велика кількість популістських обіцянок і положень в програмі.</p> <p>В програмі присутні нечіткі, нереалістичні і невимірювані положення.</p> <p>Містить положення щодо зміни Конституції, що не входить до повноважень Президента.</p>	Кандидат апелює до молодих виборців і акцентує в своїй програмі необхідність цифровізації публічних послуг, зменшення ролі держави і т.д. Пропозиції щодо зміни Конституції викладені в програмі правильно, але кандидат не втримався від популістських обіцянок в інших сферах. Програма не надто детальна щодо сфер конституційних повноважень.
<b>П. Порошенко</b>	<p>Найбільший відсоток положень в сфері конституційних повноважень Президента.</p> <p>Найвища частка непопулістських положень.</p>	<p>В програмі не охоплено багато важливих проблем (боротьба з корупцією, тарифи, ринок землі тощо).</p> <p>Велика кількість популістських обіцянок і положень в програмі.</p>	Більшою мірою програма-звіт, аніж програма-план дій. В програмі акцентуються на успіху і досягненнях першого президентського строку кандидата і водночас ігноруються або не наголошуються питання, в яких позиція кандидата є слабкою.

	Виходить з положень діючої Конституції, не пропонує змін до неї.	В програмі присутні нечіткі, нереалістичні і невимірювані положення.	
<b>Ю. Тимошенко</b>	Детально викладене бачення окремих проблем, що належать до сфери повноважень Президента, наприклад, окремих питань зовнішньої політики	<p>В програмі не охоплено кілька важливих проблем (відносини з ЄС і НАТО, ринок землі тощо).</p> <p>Велика кількість популістських обіцянок і положень в програмі.</p> <p>В програмі присутні нечіткі, нереалістичні і невимірювані положення.</p> <p>Містить положення щодо зміни Конституції, що прямо не входить до повноважень Президента.</p>	Пропонує відносно детальне бачення процесу повернення окупованих територій. Містить велику кількість положень, присвячених посиленню соціального захисту, підвищенню заробітних плат, соціальних виплат тощо. Водночас, в ній не вказуються джерела надходжень, з яких мали б фінансуватися ці витрати.

Проект здійснюється Виборчою Радою UA за організаційної підтримки Школи політичної аналітики НаУКМА в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Рада в Україні